

СТАТИКА, ДИНАМИКА МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРЕДУПРЕДИТЕЛЬНЫХ МЕР, ПРИМЕНЯЕМЫХ РАБОТНИКАМИ МИЛИЦИИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

Изучается мало исследованная в научной литературе проблема, связанная с анализом теории и практики применения административно-предупредительных мер, применяемых работниками милиции в сфере охраны общественного порядка и безопасности. Впервые определяются основы научно-теоретического анализа этого вопроса с точки зрения сферы общественных отношений как правового института и как вида профессиональной деятельности работников милиции. Административно-предупредительные меры рассмотрены с двух позиций – статике и динамики. Под статикой понимается установленный нормами права перечень административно-предупредительных мер, который содержится в различных нормативных правовых актах. С позиции динамики особое внимание обращено на то, что нормативно-правовое регулирование применения данных мер не оказывает должного воздействия на поведение лиц до тех пор, пока они не начнут применяться уполномоченными на то должностными лицами в рамках определенных правовых ситуаций.

Среди мер административного принуждения, применяемых работниками милиции, особое место занимают административно-предупредительные меры.

В правовой литературе административно-предупредительные меры традиционно рассматриваются в системе иных мер административного принуждения, к числу которых относят меры пресечения, процессуального обеспечения и меры ответственности [1, с. 300].

Важное теоретическое и практическое значение, на наш взгляд, имеет то, что данную группу мер можно исследовать, во-первых, в плоскости статического подхода, во-вторых, в динамике, то есть в процессе их непосредственного применения (в рамках конкретного правоотношения).

Что же такое административно-предупредительные меры в статике? В настоящее время административно-предупредительные меры в статике представляют собой закрепленную в различных нормативных правовых актах совокупность мер профилактического характера или, другими словами, правовой институт административного права. Это объективное основание для применения административно-предупредительных мер, так как невозможно применять то, чего нет.

Если принять во внимание то обстоятельство, что данный правовой институт, на наш взгляд, должен аккумулировать в себе нормативно-властные установления профилактического характера для обеспечения правоприменительной и правоохранительной деятельности государства в сфере исполнительной власти и управления, то в статике административно-предупредительные меры, применяемые работниками милиции в сфере охраны общественного порядка, можно определить как объективно обособившуюся внутри отрасли административного права совокупность взаимосвязанных юридических норм, регламентирующих профилактическую сторону правоохранительной деятельности милиции. Из предложенного нами определения видно, что ключевым понятием в определении административно-предупредительных мер в статике является закрепленная и санкционированная государством юридическая норма профилактического характера, а если принять во внимание то, что объектом нашего исследования являются административно-предупредительные меры, применяемые работниками милиции для обеспечения отношений в сфере общественного порядка, то логично было бы на данном этапе исследования определить перечень данных мер, применяемых милицией именно в данной сфере.

Однако, прежде чем приступить к анализу мнений ученых о мерах, которые необходимо было бы включить в данный перечень, считаем необходимым заострить внимание на том, что не существует

единой правовой основы применения милицией административно-предупредительных мер. Подобное состояние дел в области предупреждения (профилактики) негативных явлений в государстве создает определенные трудности в деятельности органов милиции, осложняет правовое воспитание граждан, порождает правовой нигилизм.

Таким образом, представляется, что основная проблема, связанная с административно-предупредительными мерами, в статике — это определение их перечня и закрепления его в едином нормативном правовом акте. На наш взгляд, это должен быть только закон (кодекс) в котором целесообразно предусмотреть и механизм их реализации.

В разное время к исследованию административно-предупредительных мер, применяемых работниками милиции, обращались многие авторы, рассматривающие проблему административной профилактики в целом, без выделения конкретных мер, применяемых работниками милиции в сфере охраны общественного порядка, хотя определенные теоретические предпосылки для его формирования, конечно же, существуют.

Так, М.И. Еропкин и Л.Л. Попов к административно-предупредительным мерам, применяемым работниками милиции в целях обеспечения общественного порядка, относят: проверку документов, входение в жилые помещения граждан, прекращение (ограничение) движения транспорта и пешеходов, использование транспортных средств, принадлежащих государственным, общественным организациям и отдельным гражданам, в служебных целях, административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы [2, с. 167].

К.М. Сарсенов к административно-предупредительным мерам, применяемым милицией, относит: проверку документов, входение в жилые помещения граждан, прекращение (ограничение) движения транспорта и пешеходов, использование транспортных средств, принадлежащих организациям и гражданам в служебных целях, административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, и др. [7, с. 113].

А.И. Потапов среди административно-предупредительных мер, применяемых милицией общественной безопасности, называет: проверку документов; право входить в жилые и служебные помещения; административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы [6, с. 7].

По мнению А.И. Дворяка, к мерам административного предупреждения, применяемым милицией, относятся: изъятие у лица охотничьего оружия при систематическом нарушении правил его хранения; создание условий для беспрепятственного проезда автотранспортных средств особой значимости; прекращение или ограничение движения транспорта и пешеходов; административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы; введение карантина на определенной территории; введение комендантского часа в законодательно определенных регионах и многое др. [5, с. 27, 29, 35].

Л.Л. Попов среди административно-предупредительных мер, применяемых сотрудниками милиции, называет: право беспрепятственно входить в жилые и иные помещения и на территории; право осматривать помещения и территории; право оцеплять (блокировать) участки местности; право осуществлять досмотр транспортных средств и т. д. [1, с. 302].

Ю.Н. Старилов к приведенному перечню добавляет проведение освидетельствования управляющих транспортными средствами водителей (судоводителей) на состояние опьянения; изъятие сотрудниками милиции огнестрельного оружия у лиц, злоупотребляющих спиртными напитками либо психически больных, с последующим вынесением постановления административной комиссией об их возмездном изъятии; административный надзор [3, с. 21–22].

На основе анализа нормативных правовых актов к числу административно-предупредительных мер, применяемых работниками милиции в сфере охраны общественного порядка, на наш взгляд, следует отнести следующие:

- проверку у граждан документов, необходимых для соблюдения правил, надзор и контроль за которыми возложен на ОВД;

- досмотр ручной клади багажа пассажиров гражданских воздушных судов, а при необходимости производство их личного досмотра;

- досмотр транспортных средств при въезде на охраняемые объекты и выезде с них;

- проверку на охраняемых объектах у граждан документов, удостоверяющих их личность, а также документов, дающих право на вход (выход) граждан, въезд (выезд) транспортных средств, внос (вывоз) имущества на охраняемые объекты и вынос (вывоз) имущества из них;

- проверку состояния установленных на охраняемых объектах инженерно-технических средств защиты, средств и систем охраны;

производство фотографирования, звуко- и видеозаписи, кино съемки, а также дактилоскопирования, гентипоскопирования лиц, состоящих на профилактическом учете, подозреваемых (обвиняемых) в совершении преступлений, лиц, заключенных под стражу, лиц, подвергнутых административному аресту, а также занимающихся бродяжничеством;

вход в жилые помещения и иные законные владения лиц, находящихся под превентивным надзором; временное ограничение или запрет движения транспорта и пешеходов на улицах и дорогах, а также доступа граждан на отдельные участки местности и объекты, право обязывать их покинуть определенное место для обеспечения личной и общественной безопасности;

запрет эксплуатации транспортных средств, когда их конструкция или техническое состояние угрожают безопасности дорожного движения, требование от соответствующих организаций устранения неисправностей дорог;

ограничение или запрет проведения ремонтно-строительных и других работ, если не соблюдаются установленные правила по обеспечению общественной безопасности;

производить досмотр ввозимого в зоны радиоактивного загрязнения и вывозимого из них имущества;

запрещать проход граждан и проезд транспортных средств на отдельные территории без соответствующего разрешения.

Считаем необходимым отметить, что само по себе существование указанной группы норм в статике не оказывает никакой позитивной роли, данные меры лишь тогда начинают оказывать должное воздействие, когда начинают применяться уполномоченными должностными лицами. Следует подчеркнуть, что в действующем административном законодательстве порядок применения, процессуальная сторона (динамика) реализации рассматриваемых мер урегулированы недостаточно, мало того, в соответствующей литературе отсутствуют научно обоснованные рекомендации по применению данных мер и во многом, на наш взгляд, это объясняется тем, что в науке административного права пока четко не определена методологическая основа исследования рассматриваемой группы мер в динамике. Административно-предупредительные меры в динамике с точки зрения применения в качестве формы реализации норм права, на наш взгляд, необходимо рассматривать в рамках определенной правовой ситуации.

Что такое правовая ситуация и каково ее место в механизме применения административно-предупредительных мер? Отражая содержание механизма применения такой часто применяемой и внешне наиболее либеральной административно-предупредительной меры, как, например, проверка документов работником ГАИ, считаем, что в него должны входить следующие элементы:

1) административно-предупредительная норма (проверка документов), содержащая общую (абстрактную) программу (модель) поведения субъектов, рассчитанную на неопределенный круг лиц и неопределенное количество случаев реализации;

2) правоотношение – конкретная модель поведения для конкретных субъектов, программа действий в определенной правовой ситуации;

3) юридические факты, которые обеспечивают переход от общих требований норм права к деятельности конкретных субъектов.

Таким образом, механизм применения работниками милиции административно-предупредительной меры состоит из трех определенных нами выше элементов, которые, в свою очередь, могут быть признаны необходимыми составляющими признаками правовой ситуации. Представляется, что правовая ситуация в механизме правоприменения выступает в форме социальных связей, взаимодействия между работником милиции и гражданином, в отношении которого применяется рассматриваемая мера. Характер этих связей в силу их правовой урегулированности является правовым, то есть возникают правоотношения между двумя субъектами, которые, выражаясь в форме взаимных прав и обязанностей, определяют их соотношенное друг с другом поведение. Учитывая, что эти социальные связи урегулированы, главным образом, нормами административного права, они носят административно-правовой характер. Таким образом, содержание правовой ситуации составляет взаимообусловленное взаимными правами и обязанностями поведение субъектов, получающее, на наш взгляд, при определенных условиях значение юридических фактов. Правовая ситуация не существует вне поведения ее участников. В свою очередь, осмысленное, содержательное поведение есть поведение соразмерное, соответствующее определенной мере. Такой мерой для поведения субъекта является административно-правовая норма, а поэтому в динамике правоотношение, совершаемое в соответствии с административно-правовой нормой, получает свою правовую форму, форму субъективных прав и правовых обязанностей. Таким образом, подобное соответствующее определенной форме поведение

может осуществляться только как правомерное. Итак, давая определение правовой ситуации, следует отметить, что в рассматриваемом нами контексте она непосредственно связана с правоотношением и представляет собой форму социальных связей (поведения) субъектов правоотношения (работника милиции и гражданина), возникающих в связи с применением административно-предупредительных мер.

Исходя из того что правовая ситуация представляет собой форму определенных отношений между работником милиции и гражданином, она, как и всякая другая форма общественных отношений, должна состоять из определенных элементов, которые, в свою очередь, уже хорошо изучены в юриспруденции применительно к юридически значимому поведению. Структура правовой ситуации, на наш взгляд, должна иметь следующие необходимые и обязательные элементы: субъект, объект, содержание, среда (место), время, способ и результат. Именно эти элементы, вместе взятые, взаимосвязанные между собой, характеризуют правовую ситуацию.

Для наиболее полного уяснения сущности правовой ситуации необходимо исследовать ее внешние границы, то есть пространственные и временные пределы. Пространственные пределы определяются территорией, на которой существует правовая ситуация. Так, очень важным является четкое определение территории, на которой необходимо применять такую превентивную меру, как, например, ограничение движения пешеходов и транспорта.

Наибольшую сложность вызывает определение временных пределов правовой ситуации. Временные пределы — это продолжительность правовой ситуации, моменты ее начала и окончания. Она может длиться на протяжении небольшого промежутка времени (проверка документов работником ГАИ) или дольше (превентивный надзор, ограничение движения). Если в отношении большинства мер не устанавливается законом продолжительность ситуации (ограничение движения, проверка документов), то относительно таких мер, как превентивный надзор, законом установлены определенные сроки.

Особого внимания к себе требует вопрос о начале правовой ситуации. Считать ли началом правовой ситуации момент активных действий обеих сторон либо одной из них, либо мыслительных операций, то есть когда правовая ситуация развивается в сознании сторон либо одной из них (либо это латентная стадия, предшествующая правовой ситуации). Определить временные пределы правовой ситуации поможет исследование ее динамики (возникновения, развития и завершения).

Динамика правовой ситуации включает в себя три стадии: подготовительную, рабочую и заключительную. Подготовительная стадия проходит два этапа: 1) возникновение правовой ситуации (работник ГАИ осмысливает определенные факты и констатирует наличие у себя права на проверку документов и в связи с этим обозначает себя, то есть указывает жезлом на необходимость остановки, представляется) и 2) возникновение правового отношения (начинается с момента выдвижения требования работника ГАИ о предъявлении документа к проверке, то есть когда у субъекта возникает корреспондирующая обязанность предъявить его). На наш взгляд, именно в подготовительную стадию включается и юридический факт как необходимая предпосылка возникновения правовой ситуации. Рабочая стадия правовой ситуации заключается в правовом взаимодействии субъектов в определенном месте, времени и определенным (в нашем случае принудительным) способом. На третьей, заключительной стадии динамики правовой ситуации возможны два варианта окончания правовой ситуации: 1) завершение правовой ситуации; 2) разрешение правовой ситуации. Завершение правовой ситуации — более широкое понятие, чем ее разрешение. Если под завершением правовой ситуации, на наш взгляд, следует понимать всякое ее окончание, прекращение по любым причинам (в том числе возникновение новой правовой ситуации, такой, например, как задержание, доставление), то разрешение — только то или иное положительное действие (решение) работника ГАИ как субъекта правовой ситуации. Разрешение правовой ситуации является одной из возможных форм его завершения.

Динамика правовой ситуации, когда в ней участвует работник милиции, на наш взгляд, всегда должна быть направлена на завершение правовой ситуации в рамках и в соответствии с законом. Правовая ситуация по своему значению и роли в процессе применения мер административного воздействия характеризует прежде всего профессиональную активность работника милиции и его отношение к порученному делу, эффективность его работы и оценку его деятельности в целом (чем больше правовых ситуаций в течение рабочего времени, тем больше его активность).

В зависимости от состояния и результата разрешения правовой ситуации они могут быть условно разделены на позитивные и негативные правовые ситуации, например отказ водителя предъявить документы для проверки. Отметим, что негативные правовые ситуации, на наш взгляд, следует рассматривать в качестве особой формы оснований применения мер принуждения.

Негативные (аномальные) правовые ситуации как основания применения мер принуждения связаны прежде всего с неисполнением лицом юридической обязанности по соблюдению установленных запретов или по исполнению законных требований уполномоченных должностных лиц. А если принять во внимание то обстоятельство, что в отраслевой литературе в качестве одного из оснований применения административно-предупредительных мер называются юридические презумпции [4, с. 14], то определение негативной правовой ситуации как особой формы основания применения административно-предупредительных мер можно представить следующим образом: это неисполнение лицом юридической обязанности по соблюдению установленных запретов или по исполнению законных требований уполномоченных должностных лиц либо возникновение потенциальной угрозы либо иной реальной угрозы, возникшей для охраняемых законом прав личности.

Таким образом, подводя итог вышеизложенному, необходимо отметить, что в плоскости статического подхода основная проблема, связанная с реализацией административно-предупредительных мер, — это отсутствие единого закона, закрепляющего перечень данных мер, а что касается динамики, то поднятый нами вопрос о месте и значении правовых ситуаций, возникающих в связи с применением работниками милиции административно-предупредительных мер, в науке административного права разработан в недостаточной степени, несмотря на то что на практике они возникают всякий раз при применении данных мер и в связи с этим требуют своего дальнейшего теоретического осмысления.

Библиографические ссылки

1. Административное право : учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М. : Юрист, 1999.
2. Административно-правовая охрана общественного порядка : учебник / под ред. М.И. Еропкина, Л.Л. Попова. СПб. : Лениздат, 1973.
3. Административное принуждение и административная ответственность : сб. норматив. актов / сост. Ю.Н. Стариков. М., 1998.
4. Бабаев, В.К. Презумпции в советском праве / В.К. Бабаев. Горький, 1974.
5. Дворяк, А.И. Меры административно-процессуального пресечения, применяемые милицией : дис. ... канд. юрид. наук / А.И. Дворяк. М., 1997.
6. Потапов, А.И. Гражданин и милиция общественной безопасности // Защита гражданских прав (милиция, суд, прокуратура) : практ. пособие / А.И. Потапов. Екатеринбург, 1999.
7. Сарсенов, К.М. Государственное принуждение и его реализация в деятельности ОВД : дис. ... канд. юрид. наук / К.М. Сарсенов. СПб., 1996.